

Neue Formen des Wettbewerbs um Fördermittel von EU, Bund und Ländern und die Wettbewerbsfähigkeit von Städten und Regionen

Saller, Raymond Richard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Saller, R. R. (2012). Neue Formen des Wettbewerbs um Fördermittel von EU, Bund und Ländern und die Wettbewerbsfähigkeit von Städten und Regionen. In A. Kauffmann, & M. T. W. Rosenfeld (Hrsg.), *Städte und Regionen im Standortwettbewerb: neue Tendenzen, Auswirkungen und Folgerungen für die Politik* (S. 90-107). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-337420>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Raymond Richard Saller

**Neue Formen des Wettbewerbs um Fördermittel
von EU, Bund und Ländern
und die Wettbewerbsfähigkeit von Städten und Regionen**

S. 90 bis 107

Aus:

Albrecht Kaufmann, Martin T.W. Rosenfeld (Hrsg.)

Städte und Regionen im Standortwettbewerb

Neue Tendenzen, Auswirkungen und Folgerungen für die Politik

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 238

Hannover 2012

Raymond Richard Saller

Neue Formen des Wettbewerbs um Fördermittel von EU, Bund und Ländern und die Wettbewerbsfähigkeit von Städten und Regionen

Gliederung

- 1 Vorbemerkung
- 2 Die zunehmende Bedeutung von Wettbewerben
- 3 Veränderungstendenzen beim Einsatz von Fördermitteln im Wettbewerbsverfahren
- 4 Beteiligung an öffentlichen Wettbewerbsverfahren
- 5 Fazit: Schlussfolgerungen im Hinblick auf den Wert wettbewerbsfähiger Vergaben

Literatur

1 Vorbemerkung

Wettbewerbe haben in den letzten drei Jahrzehnten einen Bedeutungsgewinn im Rahmen der Politikimplementierung der Europäischen Union, aber auch der deutschen Bundesregierung erfahren. Wesentliche Impulse kamen von der Europäischen Kommission, deren Politik sich zunehmend auf den lokalen und regionalen Ebenen bemerkbar macht und die zur Umsetzung ihrer Politik auf entsprechende Partner vor Ort angewiesen ist, die es zu identifizieren gilt. Auch auf Länderebene werden zunehmend Wettbewerbe eingesetzt, auf die aber hier nicht eingegangen wird. Wesentliche Ursachen hierfür sind der Paradigmenwechsel¹ hin zum *enabling state* und eine Neuausrichtung der Politik zur Förderung der regionalen Entwicklung (vgl. Kooiman 2003: 3-8).

Im Rahmen von Wettbewerben konkurrieren Städte und Regionen um die Vergabe übergeordneter, knapper öffentlicher Mittel. Dabei sollen die Gebietskörperschaften zum Zug kommen, denen es gelingt, neuartige Verfahrensweisen als Wettbewerbsbeitrag zu formulieren, um somit einen Beitrag zu Weiterentwicklung der bestehenden öffentlichen Interventionen und zu deren Effizienzsteigerung zu erzielen. Zunehmend wird dabei besonderer Wert auf die Entwicklung integrierter Ansätze gelegt, im Rahmen derer die regionalen öffentlichen und privaten Schlüsselakteure zu einer Zusammenarbeit bewegt werden sollen.

Im Folgenden wird auf den Bedeutungsgewinn sowie auf die wesentlichen Faktoren eingegangen, die den Paradigmenwechsel zum *enabling state* verursacht haben. Dabei

¹ Nach Ernst Bruggen und Guido Cavelti (2004) handelt es sich sogar um einen dreifachen Paradigmenwechsel: Von der Ausgleichspolitik hin zur Innovationsförderung; vom Top Down- zum Bottom Up-Ansatz und schließlich von der Bedürfnisorientierung, die er „Reparaturservice“ nennt, zur Katalysatorfunktion. Berücksichtigt man noch den Implementierungsprozess, so kommt mit der Umorientierung von „Steuerung“ hin zu „Governance-Prozessen“ noch ein vierter grundlegender Paradigmenwechsel zum Tragen (vgl. Mayntz 2008: 43 ff.).

wird deutlich, dass das Konzept der Stärkung der globalen Wettbewerbsfähigkeit im Mittelpunkt steht. Die durch die Globalisierung und den technologischen Wandel verursachte Steigerung der Wettbewerbsintensität hat nicht nur die Art der Mittelvergabe verändert, sondern gleichzeitig kam es auch zu einer Neuausrichtung der Förderprioritäten, auf die näher eingegangen werden wird.

Zunächst wird unter Punkt 2 die zunehmende Bedeutung von Wettbewerbsverfahren hervorgehoben, um dann anschließend unter Punkt 3 die Ursachen herauszuarbeiten, die hierfür ursächlich waren. Anschließend wird argumentiert, dass zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Standorten die Teilnahme an EU- oder Bundeswettbewerben heute unerlässlich ist. Wenngleich über Wettbewerbe Fördermittel übergeordneter Gebietskörperschaften vergeben werden, so besteht für Kommunen und Regionen nicht nur aus monetärer Sichtweise ein Interesse, sich an derartigen Wettbewerben zu beteiligen. Unter Punkt 4 wird dargelegt, dass Städte und Regionen nicht nur durch die Förderung des Wettbewerbsbeitrages profitieren können, sondern dass es darüber hinaus weitere Vorteile gibt, die sich aus der Umsetzung des Wettbewerbsbeitrages ergeben können. Unter Punkt 5 wird die Beteiligung an Wettbewerbsverfahren einer kritischen Würdigung unterzogen. Dabei wird deutlich, dass die Beteiligung an Wettbewerben sorgfältig überlegt sein will, will man eine Effizienzsteigerung der regionalen und lokalen Politik generieren. Darüber hinaus wird aber auch ersichtlich, dass Wettbewerbsverfahren die traditionelle Vergabe übergeordneter knapper öffentlicher Mittel keineswegs ersetzen, allerdings umso mehr sinnvoll ergänzen können.

2 Die zunehmende Bedeutung von Wettbewerben

Seit Mitte der 1970er Jahre setzt die Europäische Kommission zunehmend auf eigene Förderprogramme zur Umsetzung ihrer politischen Ziele, die sie europaweit im Rahmen von Wettbewerbsverfahren ausschreibt. Damit unterscheidet sich die EU-Förderung deutlich von der bis dahin – und überwiegend auch heute noch – in Deutschland üblichen Praxis, die Vergabe von Fördermitteln in das Ermessen der Bundes- oder Landesbehörden zu stellen. Derartige Wettbewerbe zeichnen sich dadurch aus, dass sie europaweit durchgeführt werden und prinzipiell für alle regionalen und lokalen Akteure offen sind. Sie orientieren sich kaum an geographisch definierten Förderkulissen, sondern weisen einen thematischen Fokus auf. Im Folgenden soll dargelegt werden, warum ein derartiger Bedeutungsgewinn zu konstatieren ist.

Im Wesentlichen lässt sich der zunehmende Einsatz von Wettbewerben und die aktive Einbeziehung von Kommunen und Regionen auf die Veränderung der Rahmenbedingungen im globalen Maßstab zurückzuführen. Darüber hinaus führte die Globalisierung zu einer Verstärkung der Wettbewerbsintensität (vgl. Beitrag von Lorenz Blume). Hierbei kommt der Förderung produktnaher Innovationen ein verstärktes Gewicht zu. Ferner wurde erkannt, dass die bis in die 1990er Jahre praktizierten Bottom-up-Lösungen aufgrund der zunehmenden Komplexität an ihre Grenzen gestoßen sind. Schließlich kam es zu einer, maßgeblich von der neuen ökonomischen Geographie (vgl. Krugmann 1995: 59-65) geprägten, stärkeren Fokussierung auf die endogenen Standortfaktoren. Eine Stärkung des endogenen Potenzials ist aber nur in Kooperation mit den maßgeblichen Akteuren vor Ort möglich.

3 Veränderungstendenzen beim Einsatz von Fördermitteln im Wettbewerbsverfahren

Neben der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes gelten der Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik, das neue Staatsverständnis und die Veränderung der politischen Prioritäten als die wesentlichsten Ursachen des Bedeutungsgewinns von Wettbewerben. Auf alle vier Faktoren soll hier kurz eingegangen werden.

Mit der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes 1992 hat sich zudem die Regelungsdichte erhöht. Schon früh wurde der damit verbundene schleichende Charakter der Kompetenzausdehnung der Organe der EU kritisiert (vgl. Saller 1999: 128). Im Rahmen der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes haben die europäischen Organe ihren Regelungsbereich und ihre Regelungsdichte auf Bereiche ausgedehnt, die eindeutig lokale und regionale Gebietskörperschaften betreffen. Da diesen aber bei der europäischen Politikformulierung und Gesetzgebung keine Mitspracherechte eingeräumt wurden, haben sie als Gegenreaktion das Subsidiaritätsprinzip durchgesetzt, das ihnen einen gewissen politischen Gestaltungsspielraum offen lässt. Aufgrund des freiwilligen Charakters von Wettbewerbsverfahren können die europäischen Organe ihren Einfluss bis auf die lokale Ebene geltend machen, ohne dass sie dem Vorwurf der Missachtung der Kompetenzen der intrastaatlichen Einheiten ausgesetzt sind.

Da die Europäische Kommission keine Verwaltungskompetenz auf regionaler und kommunaler Ebene besitzt, ist sie zur Umsetzung ihrer Politik auf lokale und regionale Akteure angewiesen. Berücksichtigt man die regionale und lokale Vielfalt, so ist es nicht verwunderlich, dass die EU Wettbewerbsverfahren initiiert hat, um die relevanten Akteure zu identifizieren. Zur zielgerichteten Umsetzung der Inhalte der Politik der EU wurden eine Vielzahl von Förderprogrammen aufgelegt, mithilfe derer die lokalen und regionalen Akteure motiviert werden, die Vorgaben der EU mittels eigener Beiträge umzusetzen. Je nach Mitgliedsland haben die öffentlichen Einrichtungen eine unterschiedliche Stellung, abweichende Kompetenzen, Funktionen und Mittelausstattung. Dies liegt dem unterschiedlichen Staatsaufbau zugrunde. Nach wie vor gibt es in Europa unitarische, zentralistisch geprägte Systeme und Föderalstaaten nebeneinander. Ferner weicht die Einbindung der privaten Akteure bei der Politikimplementierung erheblich voneinander ab. Mittels des Wettbewerbsprinzips muss nicht auf regionale und kommunale Besonderheiten Rücksicht genommen werden und können von den europäischen Organen die regionalen und lokalen Akteure identifiziert werden, die für die Umsetzung der Politik der EU vor Ort die entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen aufweisen. Da die Wettbewerbsverfahren der EU einer Vielzahl von regionalen und lokalen Akteuren (Kommunen, Kammern, Nichtregierungsorganisationen, kleineren und mittleren Unternehmen etc.) die Möglichkeit bieten, Beiträge einzureichen, sind sie europaweit universell einsetzbar. Sie vermeiden grundsätzlich eine strukturelle Diskriminierung einzelner Akteursgruppen und öffentlicher Institutionen, die sich zwangsläufig aus den unterschiedlichen intrastaatlichen Strukturen ergibt.

Neben dem Merkmal der Systemneutralität bei der Umsetzung der europäischen Politik ist die durch den Wettbewerb ermöglichte Identifikation innovativer und ziel-

orientierter Lösungsmöglichkeiten einer der wesentlichen Vorteile derartiger Verfahren. Hier kommt das Entdeckungsprinzip des Wettbewerbs zum Tragen (vgl. Hayek 1973: 12 ff.), da innovative Ideen für die staatliche Förderung lokaler und regionaler Entwicklungsperspektiven von großer Relevanz sind. Zudem zwingt die wettbewerbliche Organisation der Fördermittelvergabe die lokalen und regionalen Akteure zu mehr Kooperation, weil die meisten Wettbewerbe Prozesse fördern, die von integrierten Projektkonsortien umgesetzt werden. Damit folgen sie der Leitidee, dass der Bedeutung der Zusammenarbeit von relevanten Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft im Zeitalter der Globalisierung zur erfolgreichen Standortpositionierung und -weiterentwicklung eine strategische Bedeutung zukommt, wie Michael Storper (1997) in seiner Studie zur Positionierung von Standorten im globalen Wettbewerb hervorgehoben hat.

Auch die deutsche Bundesregierung hat seit den 1990er Jahren des letzten Jahrhunderts eine Reihe von Wettbewerben initiiert, deren wichtigstes Motiv die Förderung von Innovationen auf regionaler und lokaler Ebene war. Wesentliche Politikbestandteile derartiger Ausschreibungen bildeten Konzepte zur Förderung der Mobilität in Ballungsräumen und die Entwicklung regionaler Zukunftskonzepte sowie Beiträge zur Förderung zukunftsfähiger Branchen. Gemeinsam war allen Ausschreibungen, dass sie die Bildung von Konsortien der wesentlichen regionalen Akteure – meist aus Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft – erforderten.

Paradigmenwechsel in der Stadt- und Regionalpolitik

Bis in die siebziger Jahre galten integrierte Stadt- und Regionalentwicklungspläne als das vorherrschende Instrument zur politischen Steuerung der räumlich geprägten Entwicklung. Aufgrund des technologischen Wandels, der eine immer größere Flexibilität erfordert, werden die Steuerungsmöglichkeiten über integrierte Pläne zunehmend hinterfragt (vgl. Brugger, Calvetti 2004: 451 ff.). In der räumlichen Entwicklungsplanung findet deshalb seit den achtziger Jahren die Tendenz der Abkehr von großräumigen Detailplänen zugunsten der Entwicklungssteuerung durch Leitprojekte statt (vgl. Häussermann, Simons 2000: 56 ff.; Siebel, Ibert et al. 1999: 163 ff.). Der damit verbundene Paradigmenwechsel wurde von Renate Mayntz treffend als Abkehr von der hierarchischen Steuerung hin zu regionalen „Governance-Systemen“ umschrieben (vgl. Mayntz 2008: 43 ff.). Beispiele hierfür sind die strategischen Entwicklungskonzepte „Perspektive München“ und „Kreatives Hamburg“. In beiden Leitkonzepten werden Felder definiert, deren Ausgestaltung später meist über Projekte, die über EU- oder Bundeswettbewerbe gefördert werden, erfolgen kann. Damit wurde ein Prozess induziert, der sich selbst verstärkt. Die projektorientierte Umsetzung der Planung wird bereichert durch eine erfolgreiche Teilnahme an von der EU- und Bundesebene initiierten Ausschreibungen, die zunehmend als Instrument zur Stimulierung der räumlichen Entwicklung eingesetzt werden. Durch den damit verbundenen Wegfall traditioneller nationalstaatlicher Förderatbestände zugunsten thematischer Wettbewerbsbeiträge ergibt sich als Ausgleich die Notwendigkeit der aktiven Beteiligung von Kommunen und Regionen an derartigen Verfahren.

Durch die Annäherung der infrastrukturellen Ausstattung der Regionen Europas gewinnen weiche Standortfaktoren und v. a. regionale Kooperationen und Projekte an Bedeutung. Die Förderung klassischer Infrastrukturmaßnahmen verlor daher an Bedeutung, wohingegen die Implementierung von Pilotmaßnahmen und die Entwicklung von Leitprojekten, um regionale und lokale Entwicklungsimpulse zu setzen, immer wichtiger wurden. Die Stärkung des endogenen Potenzials hat dadurch gegenüber der traditionellen Infrastrukturförderung an Bedeutung gewonnen (s. u.). Ergebnis dieses Strategiewechsels sind Ideenwettbewerbe, um neuartige Pilotanwendungen zu entwickeln. Bei Erfolg sollen diese als *best practices* Bestandteil einer Regelförderung werden. Wettbewerbe ermöglichen dabei die punktuelle Mittelvergabe nach Leistungskriterien, um Prozesse anzustoßen oder Leitprojekte zu induzieren.

Verschuldung des öffentlichen Sektors

Interessant wurde für Kommunen und Regionen die Akquisition von EU- und Bundesfördermitteln aufgrund der zunehmenden Verschuldungsproblematik und des damit verbundenen Zwangs, zur Erhaltung der Handlungsspielräume auf externe Mittel zurückgreifen zu müssen.

Die Schulden der öffentlichen Hand sind in den letzten Jahrzehnten nicht nur in Deutschland, sondern in den meisten Staaten Europas deutlich gestiegen (vgl. BMF 2012)

Die Verschuldung bringt mit sich, dass Kommunen, Bundesländer und die Bundesregierung heute einen hohen Prozentsatz der jährlichen Ausgaben für Zinsen und Schuldendienst aufbringen müssen. Damit werden ihre Handlungsspielräume zunehmend eingeschränkt. Die Beteiligung an Wettbewerben kann hier Abhilfe schaffen. Mit einem Kofinanzierungsanteil von i. d. R. 60–75% für deutsche Kommunen können meist projektbezogenen Aufgaben durchgeführt werden, die ansonsten verschoben worden wären. Die erfolgreiche Beteiligung an Wettbewerben ist heute zu einem integralen Bestandteil einer erfolgreichen Regional- und Stadtentwicklungspolitik geworden.

Endogenes Potenzial als Wettbewerbsfaktor

Nach Michael Storper (1997) erfordert die Globalisierung die Herausbildung starker Regionen. Dies kann durch die konsequente Zusammenarbeit der regionalen Akteure erreicht werden. Die dadurch ermöglichte Sicherung und Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit mittels einer optimalen Ausnutzung des vorhandenen endogenen Potenzials wird zunehmend als Schlüssel zur wirtschaftlichen Entwicklung und zur Beschäftigung angesehen. Regionen und Kommunen, denen es gelingt, Wettbewerbsvorteile zu generieren, die aus dem Einsatz und der Weiterentwicklung neuer Technologien und neuen Wissens resultieren, werden langfristig eine vergleichsweise stärkere Wettbewerbsposition erlangen. Zur Außenwahrnehmung und Imagesteigerung im Rahmen des Stadtmarketings zählt auch die Beteiligung an Ausschreibungen zu internationalen Großveranstaltungen wie beispielsweise die Bewerbungen zur Ausrichtung Olympischer Spiele und um die Kulturhauptstadt Europas, denen heute

eine wichtige Rolle zukommt (vgl. Clark 2008: 22 f.; Häussermann, Siebel 1993: 7 ff.). Diese Sonderform von Wettbewerben findet hier – wie auch der globale Wettbewerb um Kongresse, Messen sowie um bestimmte Zielgruppen – keine Berücksichtigung.

Anstatt auf eine zentral gesteuerte Ausgleichs- und Förderpolitik setzt die Politik deshalb zunehmend auf die Motivation und Mobilisierung des endogenen regionalen Potenzials und auf rahmensetzende Zielvorgaben, auch als *Management by Objectives* bezeichnet. Damit ist ein klarer Strategiewechsel vom hierarchischen Steuerungsstaat zum *enabling state* (vgl. Kooiman 2003: 5) verbunden, der auf die regionale Selbstorganisation und auf die Selbstidentifikation der regionalen Stärken setzt. Aus den genannten Gründen werden Wettbewerbsverfahren gerade in den Bereichen verstärkt eingesetzt, von denen sich die Organe der EU Beiträge zur Stärkung der globalen Wettbewerbsposition Europas erhoffen. Davon verspricht man sich eine positive Wirkung für die regionale Wirtschaftsentwicklung, die über die klassische Regionalförderung hinausgeht.

Aktive Einbeziehung der Akteure

Wettbewerbe sind ein akteurszentrierter Ansatz und fordern das aktive Engagement der Akteure vor Ort. Um erfolgreich europäische und nationale Politik in Städten und Regionen umsetzen zu können, müssen die Akteure als „Verbündete“ gewonnen werden. Hoheitsstaatliche Politik „von oben herab“ hat kaum noch Aussicht auf Erfolg. Die von Dietrich Fürst (2001) betonte Bedeutung der Selbststeuerung von Regionen gilt als Schlüssel zum Erfolg für eine aktive Regionalpolitik. Dabei gilt die Einbeziehung von privaten Akteuren – wie beispielsweise weltweit im Rahmen des Ansatzes zur Förderung von Wirtschaftsklustern, – als besonders erfolgversprechend.

Triple-Helix-Ansatz

Zu Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit gilt es, regionale Netzwerke der wichtigsten Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung aufzubauen und gemeinsame Projekte zu initiieren. Die gezielte Zusammenarbeit der drei Akteursgruppen auf regionaler Ebene – auch als „Triple-Helix-Ansatz“² bezeichnet –, die sich meist im Rahmen von Clustern vollzieht, bewirkt eine regionale Steigerung der Innovationsfähigkeit und der Produktivität und erleichtert den Markteintritt von neuen Produkten sowie die Gründung von innovativen Unternehmen (vgl. Maskell et. al. 1998: 29-49).³ Folgt man Michael Porter (1990), so sind regionale Innovationskooperationen, wie sie sich idealerweise in Clustern manifestieren, eine wichtige Voraussetzung, um Innovations- und Wettbewerbsvorteile zu erlangen. Aus diesem Grund erfordern eine Vielzahl von Förderprogrammen der EU und des Bundes als Voraussetzung für die Beteiligung die Ausbildung von Konsortien aus Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft.

² Der Begriff wurde maßgeblich geprägt durch Henry Etzkowitz und Loet Leydesdorff (1997).

³ Die Rolle von regionalen Netzwerken zur Erlangung von Wettbewerbsvorteile betont auch Iain Begg (2002).

Cluster und Unternehmensnetzwerke sind jedoch keine statischen und klar hierarchisch gegliederten Einheiten. Einer ihrer wesentlichen Vorteile ist es gerade, dass sie durch eine flexible Kooperationskultur fähig sind, je nach Gegebenheit neue Akteure mit einzubeziehen. Und gerade dieses „Pick and Mix“-Verhalten ermöglicht Wettbewerbsvorteile und Innovationsvorsprünge (vgl. Cooke 2009: 35). Um diese nutzen zu können, ist es nur logisch, wenn die öffentliche Hand versucht, die Innovationsorientierung der Unternehmen im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung verstärkt zu nutzen.

Zudem hat die Entwicklung von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft mit sich gebracht, dass die Großunternehmen ihre Forschungstiefe reduziert haben und ebenfalls Partnerschaften mit Instituten und kleineren und mittleren Unternehmen eingegangen sind. Dadurch vollzieht sich aber auch eine schleichende regionale Ausdifferenzierung zu einem netzwerkartigen Innovations- und Produktionsverbund, die es den übergeordneten Gremien zunehmend schwieriger erscheinen lässt, die geeigneten Projektpartner zu identifizieren (vgl. Breschi, Lissoni 2003: 25). Waren früher die Großkonzerne, wie beispielsweise die Siemens SE, die Adressaten der öffentlichen Auftragsforschung, so sind es heute Konsortien von kleineren und mittleren Unternehmen (KMU), gegebenenfalls unter Einbeziehung von Großunternehmen, die für derartige Aufträge infrage kommen. Diese Entwicklungen haben bewirkt, dass es für die öffentliche Hand zunehmend schwieriger wird, gezielt Adressaten im Rahmen der Innovationsförderung zu finden. Auch um dieses Problem zu umgehen, wird auf Wettbewerbe gesetzt, in deren Rahmen dessen die regionalen Akteure sich zu leistungsfähigen Projektkonsortien zusammenschließen müssen. Diese Entwicklung kann man auch im Forschungs- und Entwicklungsbereich beobachten, in dem ebenfalls eine Abkehr von wenigen großen Akteuren hin zu einer Vielzahl von Kooperations- und Forschungsverbünden stattgefunden hat.

Globaler Regulierungswettbewerb

Seit Ende der 70er Jahre des letzten Jahrhunderts konnte weltweit ein verändertes Staatsverständnis beobachtet werden. Die Rolle des Staates wurde als Impulsgeber (*enabling state*) neu definiert, als dessen wichtigste Tätigkeit die Mobilisierung privaten Engagements angesehen wurde. Die Deregulierung und Liberalisierung der Märkte bildete die Kernaktivität des Umbaus der öffentlichen Verwaltungen (vgl. Basedow 2002: 12). Vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Bedeutungsgewinns wichtiger Schwellenländer wie beispielsweise Brasilien, Indien, aber v. a. China (vgl. Deutsche Bank Research 2010), drängte die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Bewahrung der Wettbewerbsposition des europäischen Kontinents die klassische Regionalpolitik, die sich dem wirtschaftlichen Aufholprozess schwächerer Regionen widmete, in den Hintergrund. Unter dem Stichwort „Innovationsunion“ (Europäische Kommission 2010) forcierte die Europäische Kommission ihre Anstrengungen, die Innovationszentren, die die wirtschaftlich starken Regionen ausmachen, gezielt für den globalen Wettbewerb fit zu machen.

Damit dieses Ziel erreicht wird, wird die europäische Förderpolitik entsprechend ausgerichtet, um o.g. Projektkonsortien zu fördern. Kommunen und Regionen, denen

es gelingt, eng mit der lokalen Wirtschaft und Forschung zusammenzuarbeiten (beispielsweise als Pilotanwenderin, im Rahmen von „Living Labs“, etc.), können comparative Wettbewerbsvorteile gegenüber denen erlangen, die derartige im Rahmen von Wettbewerbsverfahren vergebene Mittel nicht abgreifen können.

Regionaler Ausgleich versus Stärkung der globalen Wettbewerbsfähigkeit

Bis zu Beginn dieses Jahrhunderts gab es sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene klar abgegrenzte geographisch definierte Förderkulissen. Beispielsweise konnten in den Genuss europäischer Strukturfondsmittel nur Regionen und Städte gelangen, die in den entsprechenden klar abgegrenzten Zielgebieten lagen. Die deutsche Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) wies explizit Regionen aus, die als förderfähig galten. Zwar findet diese Politik des regionalen Ausgleichs immer noch ihre Anwendung. Sie hat in den letzten Jahren aufgrund der Akzentverschiebung mit dem Ziel, die globale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, aber einen Bedeutungsverlust erfahren hat. Heute können sich um Mittel aus der europäischen Strukturfondsförderung nach der Intention der Europäischen Kommission alle Regionen Europas bewerben. Zwar gilt nach wie vor eine Priorisierung auf die wirtschaftlich schwächsten Regionen Europas (sog. Ziel-1-Gebiete), aber in fast allen Bereichen ist eine Beteiligung auch wirtschaftlich stärkerer Regionen möglich. Außerdem haben EU-Programme, die sich vorrangig an die wirtschaftlich starken Regionen richten, wie beispielsweise die Forschungsrahmenprogramme, einen relativen Bedeutungsgewinn erfahren. Damit hat der „Lissabon-Prozess“, der die Europäische Union im globalen Standortwettbewerb stärken soll – und aktuell durch die Strategie „Europa 2020“ ein Nachfolgekonzzept erhalten hat – seinen Niederschlag in der Förderkulisse der EU gefunden. Durch die beiden Strategien ist ein relativer Bedeutungsverlust der regionalen Ausgleichspolitik zu beobachten, zugunsten einer Politik der Innovationsförderung, von der v. a. stärkere Regionen profitieren (vgl. Brugger, Cavelti 2004: 451 ff.). Gleichzeitig ist damit eine Zunahme der Wettbewerbsintensität um Fördermittel zu beobachten und die Tendenz, dass Fördermittel nicht mehr allein nach dem Maß der regionalen Bedürftigkeit, sondern nach dem Beitrag des Vorhabens zur Stärkung der globalen Wettbewerbsfähigkeit vergeben werden.

In den letzten Jahrzehnten wurden verstärkt von den Bundesbehörden nationale Wettbewerbe initiiert, deren Ziel es war, Deutschland im globalen Wettbewerb zu stärken. Beispiele hierzu sind v. a. branchenorientierten Wettbewerbe wie beispielsweise der BioRegio-Wettbewerb oder der Wettbewerb um „Spitzencluster“. Entgegen früheren Wettbewerben wurde bei diesen Wettbewerben auf eine „regionale Komponente“ verzichtet, d. h. es wurde allein der Beitrag nach globalen und nicht nach regionalen Kriterien bewertet, sodass hier oftmals die führenden Regionen ihren Wettbewerbsvorsprung ausspielen konnten. Prominentestes Beispiel für den Wandel ist zweifelsohne die erste Runde des Bundeswettbewerbs „Exzellenz-Universitäten“, in der keine ostdeutsche Universität den Zuschlag erhalten hat und eine eindeutige Konzentration der Fördermittel auf die ohnehin schon führenden Universitäten in Süddeutschland stattgefunden hat.

Bedeutungsgewinn des Faktors „Wissen“

Auch inhaltlich hat es eine Umfokussierung der Regionalpolitik gegeben. Mit dem relativen Bedeutungsgewinn des Faktors „Wissen“ hat sich in der Regionalpolitik ein schleichender Umdenkungsprozess vollzogen. Die infrastrukturellen Standortgegebenheiten haben sich heute in weiten Teilen der EU stark angenähert, sodass die Infrastrukturförderung zugunsten der Förderung des Wissenstransfers und der Wissensgenerierung, d. h. der gezielten Ausnutzung des vorhandenen endogenen Potenzials, an Bedeutung verloren hat.

Eine Umorientierung der öffentlichen Regionalförderung wurde auch notwendig, da die Europäische Union regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften enge Grenzen auferlegt hat, um einen Subventionswettbewerb als Bestandteil der öffentlichen Wirtschaftsförderung zu unterbinden.

Mit der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes wurde auch eine verbindliche Wettbewerbs- und Beihilfeordnung eingeführt, die der klassischen Regionalförderung mittels Industriepolitik Grenzen auferlegt hat. Gemäß Art 107 AEUV sind „[...] staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“ Wettbewerbsverfahren umgehen das in Art. 107 ff. AEUV verankerte Beihilfeverbot durch ihren offenen und diskriminierungsfreien Charakter, der prinzipiell allen Akteure gleiche Teilnahmechancen eröffnet.

4 Beteiligung an öffentlichen Wettbewerbsverfahren

Aus den o. g. Gründen haben sich in der Europäischen Union, in Deutschland und auch auf Länderebene Wettbewerbsverfahren zum Erreichen übergeordneter Ziele durch die entsprechenden Behörden durchgesetzt. Kommunen, Stadtregionen und wichtige regionale Akteure wie beispielsweise die Industrie- und Handelskammern und die Hochschulen sind meist antragsberechtigt. Dabei wurde deutlich, dass eine Verschiebung von der klassischen Infrastrukturförderung hin zu einer projekt- und prozessorientierten Förderung erfolgt ist, die Auswirkungen auf die Praxis der öffentlichen Aufgabenerfüllung hat. Im Folgenden wird kurz auf die wesentlichen Veränderungen eingegangen, die die Wettbewerbsordnung mit sich bringt.

Förderung der regionalen Kooperationskultur

Wie Stefano Breschi und Francesco Lissoni (2003) betonen, kommt Netzwerken der regionalen Ebenen eine wichtige Bedeutung bei der Steigerung der Produktivität und Förderung des Technologietransfers zu. Nach Werner Heinz (2000) ist es für Kommunen von strategischer Bedeutung, im Rahmen der Leistungserbringung mit angrenzenden Gebietskörperschaften zusammenzuarbeiten. Wettbewerbe fördern die Notwendigkeit der Zusammenarbeit oftmals implizit oder explizit. Die Fähigkeit der Zusammenarbeit zwischen den regionalen Akteuren muss erlernt werden und auf Vertrauen basieren.

Durch die erfolgreiche kooperative Bearbeitung eines Wettbewerbsbeitrages durch regionale Akteure können sich persönliche Kontakte festigen und die Vertrauensbeziehung untereinander kann gestärkt werden. Beide Faktoren haben somit einen längerfristigen Vorteilscharakter für die Region, der über den Wettbewerbsbeitrag hinausgehen kann (s. a. Beitrag Benz, Böcher in diesem Band).

Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit lokaler und regionaler KMU

Die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen KMU kann durch die Beteiligung an verschiedenen Wettbewerbsprogrammen gefördert werden. Städte und andere öffentliche Einrichtungen haben hier eine „Türöffner-Funktion“, sie können Schwellen der Beteiligung für KMU senken.

Um die Auswahl geeigneter Fachkräfte zu erhöhen, können o. g. Marketing- und Imagekampagnen es erleichtern, den Wirtschaftsstandort für auswärtige Fachkräfte attraktiv erscheinen zu lassen. Durch gezielte Maßnahmen können Arbeitnehmer den Bedürfnissen der KMU entsprechend qualifiziert und eingesetzt werden. Besondere Gruppen mit Arbeitsmarkt-Integrationshemmnissen⁴ können im Rahmen der von den Kommunen und den Kammern eingereichten (Pilot-)Projekte gemeinsam mit den KMU ausgebildet werden. Durch derartige Maßnahmen kann das regionale Beschäftigungsniveau gesteigert werden, eine Herausforderung vor allen vor dem Hintergrund des demographischen Wandels. Da die Auslobung von Wettbewerben zu einem großen Teil der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsförderung dient, ist eine Beteiligung v. a. unter dem Aspekt der Förderung der regionalen und kommunalen Wirtschaftsförderung zu sehen.

Förderung des Qualifikationsniveaus und der Integration in den Arbeitsmarkt

Dem Europäischen Sozialfonds (ESF) kommt eine wichtige Bedeutung zu, regional Arbeitnehmer und Arbeitslose zu qualifizieren bzw. durch Qualifikation in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Mittel des ESF werden von nationalen und europäischen Behörden meist über Wettbewerbsverfahren vergeben. Eine Beteiligung regionaler Akteure liefert einen aktiven Beitrag zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts auf lokaler Ebene und zur Vergrößerung des Arbeitskräftepotenzials. Gerade vor dem Hintergrund des demographischen Wandels erlangt die Qualifizierung von Arbeitnehmern eine wichtige Bedeutung dafür, das vorhandene regionale Arbeitskräftepotential besser auszunutzen. Durch die gezielte Förderung von „sozialen Innovationen“ sollen auch hier durch Wettbewerbsverfahren neuartige Ideen entwickelt und umgesetzt werden.

Stärkung der Wissensbasis und des Wissenstransfers

Angesichts des fortschreitenden Strukturwandels hin zu einer Wissensökonomie nimmt die Bedeutung von Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie für hoch entwickelte Industrienationen weiter zu. Dabei gilt es, den Strukturwandel hin zur wissensbasierten Ökonomie aktiv zu nutzen statt zu verhindern. Europäische

⁴ Wie beispielsweise jugendliche Schulabbrecher, Migranten, Ältere etc.

und nationale Förderprogramme⁵ berücksichtigen im Besonderen die Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit durch gezielte Förderung von Maßnahmen vor Ort, die zu einer Stärkung der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten führen, zur Entwicklung von Wachstumsbranchen beitragen und innovative Pilotanwendungen im Fokus haben. Dabei sollen „Lead Markets“ (vgl. Beise 2001: 8-14) etabliert werden und die Innovationsfähigkeit von KMU soll intensiviert werden. Die Cluster- und Netzwerkförderung steht dabei oftmals implizit im Mittelpunkt. Kommunen und Regionen haben dabei die Möglichkeit, derartige Kooperationen anzustoßen („Leitfunktion“) oder Pilotanwendungen durchzuführen. Wie die deutsche Bundesregierung in ihrem Bericht zur Modernisierungsstrategie für die Wasserwirtschaft (vgl. Deutsche Bundesregierung 2006) betont, können deutsche Unternehmen, die auf solche regionalen Erfahrungen und auf bewährte Kooperationspartner zurückgreifen können, erfolgreicher auf dem Weltmarkt agieren. Da eine Vielzahl der Wettbewerbe die Bildung regionaler Konsortien explizit erfordern, haben sie eine Katalysatorfunktion beim Aufbau derartiger Netzwerke.

Stimulierung öffentlicher Aktivitäten

Dadurch dass sich Städte und Regionen aktiv an Wettbewerben beteiligen müssen, steigt die Motivation für die Fortentwicklung bestehender Ansätze, die das Grundgerüst für entsprechende Anträge bilden. Die Aktivitäten der Beteiligten werden dabei im Wesentlichen durch den Wettbewerb stimuliert, der bei einer erfolgreichen Beteiligung eine gewisse Außenwirkung entfachen kann und dadurch gerade den lokalen Politikern eine Bühne bieten kann, sich und die Stadt einer breiten Öffentlichkeit zu präsentieren. So war bei der Münchner Abschlusstagung des vom Bundesministerium für Verkehr, Infrastruktur und Stadtentwicklung geförderten Projekts „Mobinet“ der Bundesverkehrsminister persönlich anwesend und sorgte dadurch erst für eine gewisse Resonanz in der örtlichen Presse.

Marketing und Imagefunktion

Als Folge des globalen Wettbewerbs haben die Kommunen und Regionen begonnen, ihr Standortmarketing zu intensivieren und ihre komparativen Standortstärken („Alleinstellungsmerkmale“) hervorzuheben. Standortmarketing und die Verbesserung des regionalen Images sind heute zu einem festen Bestandteil der regionalen und kommunalen Wirtschaftsförderung geworden. Die Verbreitung der Ergebnisse und eine ausgedehnte Öffentlichkeitsarbeit sind dabei feste Bestandteile der Anträge, die im Rahmen europäischer und nationaler Wettbewerbe ausgewählt wurden. Damit können die Wettbewerbsbeiträge einen direkten Beitrag zur Schärfung des lokalen Images leisten und das Standortmarketing ergänzen. Eine erfolgreiche Beteiligung an europäischen Wettbewerben, die herausragende Anstrengungen prämiieren wie beispielsweise „Europäische Kultur-Hauptstadt“, „Europas Grüne Hauptstadt“, „Stadt der Wissenschaften“ etc., berechtigt die Kommune, den Titel zu tragen und damit zu einem Alleinstellungsmerkmal beizutragen.

⁵ V.a. durch die europäischen Forschungsrahmenprogramme und das europäische Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP).

Die erfolgreiche Beteiligung an Wettbewerben kann somit einen Beitrag zur Gewinnung von Talenten und Fachkräften und zur Anziehung von Touristen und Unternehmen leisten.

Überwindung von politischen Grenzen durch Projekte

Die Umsetzung der regionalen und lokalen Politik wird oftmals durch tradierte Verwaltungsgrenzen geprägt, die dem realen Wirtschaftsstandort nicht mehr gerecht werden (vgl. Thierstein 2006: 16-19). Durch diese Beschränkung, die von Werner Heinz (2000) auch als Kirchturmpolitik bezeichnet wird, werden oftmals lediglich sub-optimale Politikergebnisse erzielt. Es gibt kaum lokale Anreize, diese Praktiken zu ändern, da der kommunalen Selbstverwaltung eine hohe Bedeutung zukommt. Wettbewerbsverfahren haben meist einen offenen Charakter, d. h. gefördert werden Projekte nach ihren regionalen und lokalen Wirkungen. Die Einbindung wesentlicher regionaler Akteure ist dadurch zwingend erforderlich. Die damit verbundene Bildung entsprechender regionaler Konsortien leistet somit einen wichtigen Beitrag zur Überwindung tradierter Verwaltungsgrenzen, der oftmals über das Projektende seine Wirkung entfalten kann. Dies kann man gut an dem Münchner Wettbewerbsbeitrag zum vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) ausgeschriebenen Wettbewerb „Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) – Nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung“ illustrieren. Die dadurch entstandene interkommunale Arbeitsgruppe zum Thema Siedlungsentwicklung in der Region München arbeitete im Rahmen des Projektbeitrages erfolgreich zusammen, sodass sich dadurch auch eine Vertrauensbasis herausbilden konnte. Diese war wiederum Voraussetzung dafür, dass die Projektbeteiligten auch nach dem offiziellen Projektende auf dem Gebiet der Analyse und Steuerung der Siedlungsentwicklung zusammenarbeiten und sich erneut um eine Projektförderung zur Intensivierung ihrer Arbeit bemühen.

Innovativer Charakter und Marketing

Wettbewerbsverfahren werden von der Europäischen Kommission, aber auch zunehmend von Bundes- und Landesbehörden eingesetzt, um innovative Verfahren und Prozesse zu „entdecken“ und die Bildung regionaler Netzwerke anzuregen. So hat beispielsweise das Land Nordrhein-Westfalen in der laufenden EU-Förderperiode erstmals einen Großteil der EU-Mittel zur Strukturförderung im Rahmen von Wettbewerbsverfahren vergeben, um mittels Pilotanwendungen eine Steigerung der Produktivität zu erlangen. Dadurch, dass es oftmals das erklärte Ziel der Ausschreibung ist, die damit gemachten Erfahrungen europaweit bzw. national- oder länderweit zu streuen, besitzen die Regionen, die sich erfolgreich an solchen Wettbewerben beteiligt haben, einen Erfahrungsvorsprung. Außerdem ist der Marketingeffekt nicht zu unterschätzen.

5 Fazit: Schlussfolgerungen im Hinblick auf den Wert wettbewerblicher Vergaben

In dem Beitrag wurde dargelegt, dass es durch die Globalisierung und Defizite bei der hierarchischen Politikimplementierung zu einem vierfachen Paradigmenwechsel bei der Ausführung staatlicher Aufgaben kam, an deren Ende das Leitmotiv des *enabling state* stand. Als Ergänzung zu der traditionellen Regionalpolitik haben sich Wettbewerbsverfahren etabliert, im Rahmen derer regionale projektorientierte Konsortien Vorhaben zur Stärkung der globalen Wettbewerbsfähigkeit und zur Erreichung europäischer Ziele umsetzen. In Bereichen, in denen es um die Förderung von Innovationen und die Stärkung der wissensbasierten Ökonomie geht, lösen Wettbewerbe die traditionelle Regionalpolitik ab. Den hier eingesetzten Wettbewerbsverfahren ist gemeinsam, dass es dabei um die Identifikation der Schlüsselakteure vor Ort und deren aktive Einbindung geht, sowie um die Weiterentwicklung bestehender politische Ansätze unter Nutzung neuartiger Ideen. Wenn man den damit erhofften Effizienzgewinn staatlicher Regionalpolitik in Betracht zieht, wird deutlich, dass es sich nur um eine Ergänzung staatlicher Verteilungspolitik handeln kann, wenngleich diesem Bereich durch die Zunahme des globalen Wettbewerbs eine verstärkte Bedeutung zukommt. Wettbewerbe können die traditionelle Politik nicht ersetzen, die vollständige Vergabe von übergeordneten öffentlichen Mitteln durch Wettbewerbe führt zu einem Effizienzverlust, wenn man berücksichtigt, dass nur wenige der eingereichten Anträge gefördert sind. Das „sinnlose“ Schreiben von aussichtslosen Anträgen ist zu Recht zu hinterfragen (vgl. Beitrag Klüter in diesem Band).

Die oben skizzierten neuen Formen von Wettbewerbsverfahren haben sich dabei meist als ein effektives Mittel erwiesen, die Akteure zu identifizieren und zu motivieren sowie innovative Ideen zu generieren, da sie neue Wege der Politikimplementierung beschritten haben.

Wettbewerbe sind allerdings kein neues Phänomen. Die Stimulanzwirkung von Wettbewerben zwischen Gebietskörperschaften konnte schon früher beobachtet werden. So vertritt der britische Historiker John Hall (1985)⁶ die Ansicht, dass gerade der interstaatliche Ideenwettbewerb zu Beginn der industriellen Revolution ursächlich für den wirtschaftlichen Aufstieg des europäischen Kontinents im 19. Jahrhundert war. Die Beteiligung von lokalen und regionalen Akteuren an Wettbewerbsverfahren zur Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit ist heute keine reine Zusatzaufgabe mehr, sondern hat sich zu einem Bestandteil der Politik regionaler und kommunaler Gebietskörperschaften gewandelt, da eine Vielzahl übergeordneter Finanzierungsmöglichkeiten nur mehr über Wettbewerbsverfahren vergeben werden. Regionen, die sich nicht erfolgreich an derartigen Programmen beteiligen, haben einen klaren Wettbewerbsnachteil. Dies gilt umso mehr, als aufgrund des globalen Wettbewerbs die Europäische Union und die Deutsche Bundesregierung einen besonderen Förderschwerpunkt auf Programme zu Stärkung der globalen Wettbewerbsfähigkeit gelegt haben. Dabei stehen die Förderung von Innovationen und die Stärkung der globalen Wettbewerbsintensität

⁶ Einen Überblick über die aktuelle Diskussion geben Peter Bernholz, Manfred Streit und Roland Vaubel (vgl. Bernholz, Streit et al. 1998: 3 ff.).

im Mittelpunkt. Wettbewerbe haben sich als Instrument bewährt, die Eigeninitiative der Akteure zu unterstützen, und neuartige Lösungen hervorzubringen. Gerade durch die oftmals explizit geforderte Einbeziehung anderer privater und öffentlicher Akteure sind Wettbewerbsbeiträge gegenüber reinen Verwaltungslösungen, die in Deutschland noch überwiegen⁷, im Vorteil.

Die wesentlichen Vorteile der Beteiligung an Wettbewerbsverfahren lassen sich dabei wie folgt zusammenfassen. Der Idee des Bottom-up-Ansatzes folgend, kommt der Einbeziehung lokaler und regionaler Akteure eine wichtige Rolle dabei zu, das endogene Potenzial optimal zu nutzen und die entsprechenden Akteure einzubinden. Gerade für die EU war es wichtig, diese identifizieren und zur Kooperation anregen zu können. Darüber hinaus wird immer deutlicher, dass die Ressourcen der öffentlichen Akteure begrenzt sind. Um Entwicklungsakzente setzen zu können, ist daher die Aktivierung der Ressourcen privater und anderer öffentlicher Akteure von Vorteil. Ferner ermöglichen Wettbewerbsverfahren eine Marktorientierung und erfordern ein professionelles Management, von der Antragsstellung bis hin zur Umsetzung. Schließlich ermöglichen Wettbewerbe eine Leistungs- und Performance-Orientierung, die über die klassische Form der Regionalförderung hinausgeht. Projektideen, die auf europäischen und nationalen Wettbewerben basieren, haben aber den Vorteil, dass ein Großteil der Projektsumme bezuschusst wird. Dabei handelt es sich meist um neuartige Verfahren und Vorgehensweisen, die zu einer Verwaltungsmodernisierung und zu einem effizienteren Umgang mit den knappen Ressortmitteln führen können. Schließlich führt die Beteiligung an Wettbewerbsverfahren zu einem positiven Marketingeffekt, der zwar eigene Marketingmaßnahmen der regionalen Akteure nicht ersetzen, aber sinnvoll ergänzen kann, denn die erfolgte Auswahl von Vorhaben und Projekten mittels Wettbewerbsverfahren lenkt die Aufmerksamkeit der regionalen Akteure auf sich. Dadurch können Projekte eine politische Priorität erlangen, die sich von den regionalen Notwendigkeiten und Herausforderungen unterscheidet. Die Auslobung von Wettbewerben hat sich für übergeordnete politische Ebenen als effizientes Instrument erweisen, wenn es darum geht, abseits der traditionellen Verteilungspolitik Stärken im globalen Wettbewerb zu identifizieren und gezielt zu fördern. Durch die Durchführung von Wettbewerbsverfahren erhält aber v. a. die Europäische Kommission mehr Informationen über Politikansätze, Strukturen, Netzwerke und Cluster in den Regionen, um darauf aufbauend effiziente Ansatzpunkte für Politikmaßnahmen auf den jeweiligen regionalen und kommunalen Ebenen zu erarbeiten.

Die Beteiligung an Wettbewerben ist dann erfolgversprechend, wenn die daraus resultierenden Projekte und Vorhaben sich in die Aufgabenkulisse einbetten lassen. Die Durchführung von Wettbewerbsverfahren kann sowohl dem europäischen Kontinent als auch den beteiligten öffentlichen Gebietskörperschaften einen Wettbewerbsvorteil im europäischen und globalen Standortwettbewerb bringen. Gerade vom Wettbewerb um innovative Lösungen kann man eine positive Anreizfunktion erwarten, die über die traditionelle Verteilungspolitik hinausgeht. Ferner gilt insbesondere für europäi-

⁷ In Großbritannien haben die Kommunen traditionell vergleichsweise nur geringe Kompetenzen und Ressourcen und sind daher verstärkt bei der Politikimplementierung auf die Unterstützung anderer im Rahmen von Partnerschaften angewiesen.

sche Wettbewerbe, dass diese einen Beitrag zur Internationalisierung der Verwaltung durch Verbesserung der Sprachkompetenz und der interkulturellen Fähigkeiten leisten können. Neben den Marketingeffekten sind dies die wichtigsten Nebeneffekte, von denen größere Städte und Bundesländer im globalen Standortwettbewerb mittels Beteiligung an internationalen oder nationalen Wettbewerben langfristig profitieren können. Wenngleich die positiven Eigenschaften von Wettbewerbsverfahren gegenüber anderen Verfahren der Mittelvergabe und regionalen Förderung überwiegen, sollten folgende Begleiterscheinungen nicht unerwähnt bleiben:

Damit die Beteiligung an Wettbewerben einen positiven Beitrag zur Stärkung der Standorte leisten kann, ist eine sorgfältige Schwerpunktsetzung sowie eine gezielte Kosten-Nutzen-Analyse auf den lokalen und regionalen Ebenen unabdingbar.

Wettbewerbsverfahren sind theoretisch für alle denkbaren regionalen Kooperationsformen offen. Es besteht jedoch die Gefahr, dass sie dazu führen können, dass sich regionale Netzwerkkonsortien institutionalisieren und somit ihren innovativen Charakter verlieren. Nach Gernot Grabher (1993) sind derartige Verkrustungen („Lock-in-Beziehungen“) die Ursache für den schleichenden Wettbewerbsverlust des Ruhrgebietes seit den 1960er Jahren des letzten Jahrhunderts.

Es ist Werner Heinz (2000) zuzustimmen, dass „Win-win-Situationen“ das Kooperationsverhalten der regionalen Akteure positiv beeinflussen. Umgekehrt lässt sich aber dann schlussfolgern, dass sich Akteure nur bei Themen engagieren, für die es eine Kofinanzierung im Rahmen von Wettbewerben gibt. Ansonsten unterbleibt die Bearbeitung derartiger Themen, auch wenn es vom regionalen Nutzen wäre.

Schließlich können bestimmte Akteurskonstellationen sich von den räumlichen Notwendigkeiten und vorhandenen Verwaltungsstrukturen stark unterscheiden, sodass der dadurch bedingte *spatial mismatch* zu suboptimalen Lösungen für die Stadtregion führen kann.

Bei der projektbezogenen Politikumsetzung – kofinanziert aus Wettbewerbsprogrammen – besteht auch die Gefahr, dass die lokale oder regionale Politik an Transparenz und Stringenz verliert, da Projekte im Mittelpunkt stehen, deren Nachhaltigkeit im Sinne einer Dauerhaftigkeit nicht gegeben ist. Die Ausrichtung der Verwaltung an europäischen und nationalen Wettbewerben kann v. a. dann kritisch als Aktionismus gesehen werden, wenn die Beteiligung im Vordergrund steht und nicht die langfristige politische Strategie. Orientieren sich die regionalen Akteure lediglich an den Fördermöglichkeiten und nicht an ihren Wachstumschancen oder politischen Gestaltungsmöglichkeiten, so werden mit derartigen Programmen Entwicklungschancen nur suboptimal genutzt.

Außerdem besteht die Gefahr von Verdrängungseffekten (*crowding out*). Erhalten Kommunen und Regionen durch EU-Wettbewerbsverfahren Mittel zur Stärkung der wirtschaftlichen Struktur, kann es durchaus sein, dass entsprechende nationale Mittel anderen Zwecken zugeführt werden oder anderen Gebietskörperschaften zugute kommen und damit per se keine Verbesserung der Stellung erreicht werden kann. Im Rahmen dieses Beitrags wurde aber auch deutlich, dass obwohl sich die Politik offiziell immer noch an dem Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen zu orientie-

ren hat, dieses gerade durch die Einführung von Wettbewerbsverfahren zur Stärkung der globalen wirtschaftlichen Position einen Bedeutungsverlust erfahren musste. Mit dem Wegfall der „Regional- oder Bedürftigkeitskomponente“ erhalten die Standorte einen Vorteil, die zu den Wachstums- und Innovationskernen zählen. Die Diskriminierung schwächerer Standorte verstärkt sich noch, wenn man berücksichtigt, dass die meisten Projekte im Rahmen von Wettbewerbsverfahren einen Kofinanzierungsanteil erfordern.

Zudem erfordert die Beteiligung an Wettbewerben zunehmend professionellere Projektskizzen, die von darauf spezialisierten privaten Agenturen mit den entsprechenden Kosten erarbeitet werden. Nicht die volkswirtschaftlich effizienteste Mittelvergabe steht dabei im Vordergrund, sondern das am Besten aufbereitete und präsentierte Konzept. Dadurch sind aber gerade schwächere Regionen und Kommunen benachteiligt, da diese sich einen professionellen Wettbewerbsbeitrag oftmals nicht leisten können.

Nach Horst Zimmermann (2005: 13) gibt es aber zu der impliziten Förderung der wirtschaftlichen und innovativen Konzentration kaum eine realistische Alternative, da hier Agglomerationsvorteile überwiegen. Er betont aber auch, dass sich der Gegensatz zwischen schwachen Regionen und starken Zentren nur langfristig auflösen kann, wenn das verstärkte Wachstum der ersten Phase es erlaubt, in einer zweiten Phase verstärkt Mittel für die Ausgleichspolitik bereitzustellen.

Zieht man diese Faktoren bei der Ausgestaltung von Wettbewerben in Betracht, so erweisen sie sich als effektiver Politikansatz. Durch die gezielte Förderung der endogenen Potenziale tragen sie zu einer Stärkung der Regionen und Kommunen bei, was zudem zu einer Verbesserung der Wettbewerbssituation Deutschlands und Europas führt. Dieser Wohlstandszuwachs kann im Rahmen einer Umverteilungsstrategie dann auch für eine bedürfnisorientierte Politik verwendet werden.

Die von Helmut Klüter in seinem Beitrag kritisierten kurzen Zeithorizonte der Wirkungen von Wettbewerbsergebnissen sind hinlänglich bekannt. So fordert inzwischen die Europäische Union bei den meisten Ausschreibungen die Einbringung eines Belegs darüber, wie die erfolgreichen Maßnahmen nach Beendigung der Wettbewerbsförderung weiter durchgeführt werden können. Analysiert man Projekte unter diesem Gesichtspunkt, ergibt sich ein uneinheitliches Bild. So lassen sich für München durchaus Beispiele finden, in denen innovative Aspekte der kommunalen Arbeitsmarktförderung, wie sie beispielsweise durch das EQUAL-Programm entwickelt wurden, Einzug in die Regelförderung durch das Münchner Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramm gefunden haben. Umgekehrt ist es bei einer Vielzahl von Projekten nicht gelungen, die Zusammenarbeit der Akteure nach Auslaufen der Wettbewerbsförderung fortzusetzen.

Wie in dem Beitrag deutlich wurde, kann eine wettbewerbsorientierte Politikausrichtung die traditionelle Regionalpolitik, bei der es um den intraregionalen Ausgleich und die Schaffung bzw. Bewahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse geht, nicht ersetzen. Diese Maßnahmen sind politisch intendiert und können nur zum Teil mit Wettbewerbsverfahren angereichert werden, wie beispielsweise der Bundeswettbewerb InnoRegio, der sich explizit nur an die Neuen Bundesländer richtete. Geht es aber darum, neue Verfahren zu entwickeln, neuen Ideen zum Durchbruch zu verhelfen und

neue Impulse zu setzen, so sind Wettbewerbsverfahren geeignet. Dabei kommt meist die Förderung von Pilotmaßnahmen in Betracht. Um einen wirklichen Mehrwert für alle Gebietskörperschaften zu erlangen, ist darauf zu achten, dass die neuen Erfahrungen und positiven Ergebnisse allen zugänglich gemacht werden, um die damit verbundenen Effizienzgewinne in der Breite zu nutzen.

Literatur

- Basedow, J. (2002): Mehr Freiheit wagen – über Deregulierung und Wettbewerb. Tübingen.
- Begg, I. (2002): Conclusions and policy implications. In: Begg, I. (Hrsg.): Urban Competitiveness: Policies for dynamic cities. London, 312-317.
- Beise, M. (2001): Lead Markets. Country-Specific Success Factors of the Global Diffusion of Innovations. Heidelberg.
- Bernholz, P.; Streit, M.; Vaubel, R. (1998): Introduction and Overview. In: Bernholz, P.; Streit, M.; Vaubel, R. (Hrsg.): Political Competition, Innovation and Growth. Berlin, 3-11.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen: (2012): Schulden der öffentlichen Haushalte. http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Oeffentlicher__Gesamthaushalt/050831a4001.html, 10.04.2012.
- Breschi, S.; Lissoni, F. (2003): Mobility and Social Networks: Localised Knowledge Spillovers Revisited. In: CESPRI 142. Milan.
- Brugger, E.; Calvetti G. (2004): Innovationsorientierte Regionalpolitik – zum notwendigen Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik. In: Schaltegger, C., Schaltegger, S. (Hrsg.): Perspektiven der Wirtschaftspolitik – Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Bruno Frey. Zürich, 451-459.
- Clark, G. (2008): Local Development Benefits from Staging Global Events. Paris.
- Cooke, P (2009): The Knowledge Economy, Spillovers, Proximity and Specialisation. In: Bonaccorsi, A. et al. (Hrsg.): The Question of R&D Specialisation – Perspectives and policy implications. Luxemburg. Report for the European Commission – Joint Research Center, 29-39.
- Deutsche Bank Research (Hrsg.) (2010): BRIC-Länder als internationale Finanzmächte. http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000253248.pdf, (25.10.2012).
- Deutsche Bundesregierung (2006): Modernisierungsstrategie für die deutsche Wasserwirtschaft und für ein stärkeres Engagement der deutschen Wasserwirtschaft. Berlin.
- Deutsche Bundesregierung, Studie zur deutschen Beteiligung am 6. Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Union. Berlin 2009.
- Etzkowitz, H.; Leydesdorff, L. (Hrsg.) (1997): Universities and the Global Knowledge Economy. London.
- Europäische Kommission (2010): Europa 2020. Mitteilung der Kommission 2020. Brüssel.
- Fürst, D. (2001): Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: RuR – Raumforschung und Raumordnung 59 (5/6), 370-380.
- Grabher, G. (1993): The Weakness of Strong Ties: The Lock-In of Regional Development in the Ruhr Area. In: Grabher, G. (ed.): The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Industrial Networks. London, 255-277.
- Hall, J. (1985): Powers and Liberties. The Causes and Consequences of the Rise of the West. Oxford.
- Häussermann, H.; Siebel, W. (1993): Die Politik der Festivalisierung und die Festivalisierung der Politik. Große Ereignisse in der Stadtpolitik. In: Häussermann, H.; Siebel, W. (Hrsg.): Festivalisierung der Stadtpolitik. Leviathan Sonderheft 1993, 7-31.
- Häussermann, H.; Simons, K. (2000): Die Politik der großen Projekte – am Beispiel des Stadtentwicklungsgebietes Adlershof. In: Archiv für Kommunalwissenschaften 39 (1), 56-71.

- Hayek, F. v. (1973): Die Anmaßung von Wissen. In: ORDO 26, 12-21.
- Heinz, W. (Hrsg.): Kooperation oder Koordination? Berlin.
- Kooiman, J. (2003): Governing as Governance. New York.
- Krugman, P. (1995): Development, Geography and Economic Theory. Cambridge, London.
- Maskell, P.; Eskelinen, H.; Hannibalsson, I.; Malmberg, A.; Vatne, E. (1998): Competitiveness, Localised Learning and Regional Development. Specialisation and prosperity in small open economies. London, New York.
- Mayntz, R. (2008): Von der Staatstheorie zum Global Governance. In: PVS Sonderheft 41, 43-60.
- Porter, M. (1990): The competitive advantage of nations. New York.
- Saller, R. (1999): Möglichkeit und Grenzen der Beteiligung von Kommunen und Regionen an den Entscheidungen der Europäischen Union. Würzburg.
- Siebel, W.; Ibert, O.; Mayer, H. (1999): Projektorientierte Planung – ein neues Paradigma? In: Informationen zur Raumentwicklung 1999 (3/4), 163-172.
- Storper, M. (1997): The regional world. London.
- Thierstein, A. (2006): Raumentwicklung im Verborgenen. Zürich.
- Zimmermann (2005): Die Kraft des regionalen Unterschieds. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.11.2005, 13.